

# 美国投资移民风险与趋势分析

□ 于 剑

**摘 要:**近年来,美国投资移民政策较为宽松,吸引了大批海外投资移民,中国大陆的申请人数也屡创新高。但不容忽视的是,申请人对投资移民的详细情况不甚了解,对投资移民的风险估计不足。本文旨在介绍美国投资移民的具体要求,深入分析美国投资移民的风险和趋势,尝试提出对策,为中国投资移民申请人厘清迷雾。

**关键词:**美国移民法;投资移民;风险

中图分类号:D998.3

文献标识码:A

文章编号:1671-8402(2012)03-0043-05

进入21世纪,我国正经历着改革开放以来的第三次移民高潮,这次移民潮的主力由新富阶层和知识精英组成。2008年以来,投资移民更成为了此次移民潮的主流。2008年以后,已经有1955名中国公民通过投资移民取得美国绿卡。<sup>[1]</sup>2010财年美国移民局受理的1643份投资移民申请中,中国人占了865份,比2008年增长了4倍。

## 一、美国投资移民的基本情况

1990年,美国经济衰退,国内失业率上升到5.5%,为了刺激国内经济、吸引海外资本、增加就业岗位,国会通过了“投资移民法案”,确立了第五类职业移民签证(the employment-based fifth preference category of visa,简称“EB-5”)。EB-5签证每财年提供10000个配额给海外投资人及其家人,其中3000个名额保留给对偏远地区或高失业率地区投资的申请者。该投资人必须向美国境内一个新企业投资100万美元(对一些偏远地区或者高失业率的特定区域,投资金额可以下降为50万美金),并确保该企业能创造至少10个就业

岗位。投资人、配偶和他21岁以下单身子女在资金投入后,可以申请有条件的永久居留权(“临时绿卡”),两年后,如果该企业正常经营并保有10个以上工作岗位,那么,该投资人及其家属可以换得正式的永久居留权(“绿卡”)。<sup>[2]</sup>

虽然国会的预期很高,希望每年能吸引至少4亿美元的投资并创造4万个就业岗位,但是开始的前几年,EB-5少有人问津,申请人员远远少于原定的配额。<sup>[3]</sup>1992年,美国国内失业率达到7%以上,国会又通过了“区域中心试行方案”(“Immigrant Investment Pilot Program”,简称“区域中心项目”)。根据该法案,美国移民局批准建立了若干代理移民投资的经济机构——“区域中心”(Regional Center),专门负责吸纳移民投资资金,然后在偏远地区或者高失业率地区开发项目以促进地方经济和增加就业机会。“区域中心项目”的投资要求被进一步降低,投资人只需要投资50万美金,并委托“区域中心”统一管理和运营投资项目。到2009年,全美国已经有90个受批的或者待审查的“区域中心”,遍布全美35个州;到了2011

作者简介:于剑,厦门大学国际关系学院助理教授。

年,这一数字更是上升到了211个。<sup>[4]</sup>

目前,条件更为宽松的“区域中心项目”是投资移民美国的主要方式,超过80%的投资移民是通过“区域中心项目”实现的。随着申请总人数的增加,中国大陆的申请人数更是屡创新高,以2009年为例,美国移民局共受理EB-5申请4218件,是1998年的5倍,1999年的20倍;其中中国大陆的申请人数是1979人,占了46.9%,居首位。<sup>[5]</sup>

表1 1998-2009年EB-5移民签证核准人数统计表<sup>[6]</sup>

| 年份   | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|------|------|------|------|------|------|------|
| 核准人数 | 824  | 285  | 218  | 191  | 142  | 64   |
| 年份   | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
| 核准人数 | 129  | 346  | 749  | 806  | 1443 | 4218 |

## 二、投资移民的风险

虽然,投资移民美国的热度持续升温,但是,申请人对EB-5存在的风险仍然不明就里。为了保证国内潜在的投资移民申请人,我们应该深入分析EB-5存在的风险。

### (一) 政策风险

EB-5存在巨大的政策风险,主要是由于美国政府在移民政策上的暧昧不清。

投资移民政策存在不确定性。最突出表现在“区域中心项目”至今仍然是一个暂时性的政策,它的实施是有时间期限的,目前的“区域中心试行方案”会在2012年9月30日失效。<sup>[7]</sup>可见,美国政府把投资移民项目当做一项政策工具,在需要时用来调整移民数量、移民种类和移民方式。同时,每当美国进入选举周期后,移民政策又会被两党频繁提及,借此引发选民的讨论和争议,让移民法案沦为政客的竞选工具。总之,投资移民政策会随着美国国内政治局势的变化而变化。

EB-5项目本身缺乏稳定性。很重要的表现就是,美国移民局、移民裁判官多次推翻先例判决,变更投资移民的标准和要求。1993年到1997年,美国移民归化局(移民局的前身)出台了多部投资移民法案的司法解释、行政指南、操作规范文件,但这些司法解释和行政法规在短短几年间纷纷被撤销或变更,大批投资移民申请因此被美国移民归化局拒绝或搁置。<sup>[8]</sup>其中最具影响力的是1998年移民归化局上诉法庭裁决了4个重要案

件,推翻多项行政指南,提高了投资移民的标准。<sup>[9]</sup>原本申请人依据这些行政指南准备材料,提起移民申请,但是一夜之间,行政指南作废,投资移民人的申请也因不符合新的移民标准而被拒。很多潜在的投资移民人纷纷放弃EB-5项目,转而寻求更稳妥的移民途径,以至于随后的1999年和2000年,投资移民申请人数锐减。

政策风险不仅影响投资移民申请人的信心,而且严重影响投资移民项目的发展。移民律师、投资项目管理人等专业人士无法承诺投资移民的成功率,也不愿意承担投资移民申请失败的责任,这些政策风险最终还是由申请人自己承担,如前所诉,很多1998年之前获得临时绿卡的申请人因为新出台的判例提高了标准,无法在两年有效期满时,达到新标准的要求,丧失了获得转换永久绿卡的机会。更可怕的是,这些申请人申诉无门,十几年来始终处于司法和行政的真空中,无人问津。

### (二) 实体法上的风险

除了移民政策不确定外,投资移民申请人还要面对模糊不清的具体法律规定:

关于投资行为的模糊规定。EB-5要求申请人积极投资,把资金“置于风险”之中。<sup>[10]</sup>何为“置于风险”,法案并未详细解释。申请人和移民律师只能根据经验和案例总结,尽可能提供商业材料来证明资金不仅仅是汇入了指定账户,还已经被用于了商业经营以实现增加就业的投资目的。因此除了银行账户记录以外,申请人往往还需要提供其他一些商业合同来证明“商业风险”的存在,例如企业营业场所的租赁合同、仓储合同以及和供应商的销售合同等。也就是说,法律提出了“积极投资”的要求,但是未能设定明确的标准来判断申请人是否达到要求。

关于就业岗位模糊规定。姑且不论这个规定是否合理合法,它本身还缺乏一个清晰可行的标准。创造一个什么样的工作才能符合移民申请要求?是否包括给投资项目提供办公场所的出租人?如果投资项目需要购买商业保险,保险推销员是否也符合就业岗位的标准?如果是广告承包商、物业维护人员或者项目经营关节中需要的各类人才呢?一般申请人或者律师会说,只要能证

明这个工作是和项目经营有关的,就应当认定它是符合条件的工作岗位。但是,在法律没有明确的标准出台前,一切只能听从移民裁判官的自由裁量了。

关于投资资金来源的不合理规定。EB-5规定,投资移民申请人必须证明其用于投资的资金来源合法。证明材料包括完整的银行明细、国外商业注册证明、五年之内的企业纳税记录和个人纳税记录、十五年之内的民事纠纷证明、遗嘱遗赠等。<sup>[11]</sup>很多申请人的母国并没有与美国类似的法律证明文书,特别对于中国申请人来说,国内不完善的财税制度让他们无法提供详细可靠的个人或企业纳税记录。而实践中美国移民裁判官通常只认可“美国标准”,使得很多海外的证明材料失去效用,增添了申请人的举证负担。

### (三) 程序法上的风险

投资移民法律还有程序上的缺陷,主要表现在:

移民裁判官的素质参差不齐。投资移民项目是涉及最复杂的移民法律,它要求裁判官具有移民法、公司法、税法、会计、企业融资、商事管理等多方面的知识,而现在美国移民裁判官是类似于联邦工作人员的公务员,任用门槛很低,任何专业背景的美国公民都可以申请,在接受八周的培训之后,就可以根据教育程度和经验背景上岗工作,处理移民申请。<sup>[12]</sup>而这些移民裁判官对于投资移民申请拥有自由裁量权,类似于行政式的审查,因此不同教育程度、社会背景、知识能力的裁判官导致不一致的移民申请裁决,其中不乏不公正、不合理的裁决。

“个案审查”不公平也不高效。造成不一致、甚至是不公正申请裁决的另一个原因是,移民申请裁决采用的是“个案审查”制度,而不是统一的审查标准。即使是同一个投资项目的不同申请人,裁判官也会分别审查独立的每个申请。同一个“区域中心项目”的申请人会获得截然不同的裁决结果,可能某个申请人商业书中关于就业岗位的描述符合要求,而另一申请人根据同一份商业书做出的就业岗位描述却被认定为不符合要求。“个案审查”还影响了申请的审限,几乎相同的两份申请在处理时间上也可能天差地别,有的

申请人最快一个月就能获得裁决结果,而不幸运的那些则可能被拖上三到六个月。<sup>[13]</sup>

### (四) 投资风险

投资移民申请人最关心的两个问题,一是能否移民成功,二是投入的资金能否回收。所以,保证投资安全也是重要的议题。投资移民项目在保证资金安全方面也存在一些缺陷。

资金回赎无保障。EB-5要求申请人严格按照申请时的商业计划来运营管理。因此,申请人在全额投入资金后,只能寄希望商业计划书足够周详,能够保证项目的顺利完成;“区域中心项目”中,申请人更是对整个项目毫无控制,只能寄希望项目管理人尽心尽职。这明显违背一般商业活动的规律,增大了申请人的投资风险。EB-5不仅没有承诺申请人回赎资金的年限,而且规定申请人的投资只有在获得永久绿卡之后才可撤出,如果提前撤资,申请人两年临时绿卡将无法转换成永久绿卡。即使在获得永久绿卡之后,申请人资金的回赎也要依据项目计划的投资回收率而定;更苛刻的是,“区域中心”项目的投资,通常都要求将50万美金的资金固定在项目中放5-6年,到期后才能逐年回赎。<sup>[14]</sup>

海外资产的纳税负担繁重。长久以来,投资移民申请人的纳税问题一直被忽略。根据美国税法 and 移民法的双重规定,凡是拥有美国居留权的人(不论是有条件的还是永久的)都是美国的纳税居民,纳税是他们的基本义务。而课税的范围是该居民所有的个人收入来源,包括海外收入。<sup>[15]</sup>如果申请人在母国拥有大量的财产和收入,那么在获得美国临时绿卡后,就要面临繁重的纳税负担。对中国申请人而言,高额税赋足以令他们对美国绿卡望而却步。就在2011年11月,美国政府开始追查公民的海外资产以堵塞税收漏洞,很多华人为了保财甚至放弃绿卡。<sup>[16]</sup>

“区域中心”项目参差不齐。近几年各大移民中介推介的“区域中心”项目有些是待审批的项目,申请人投入资金后项目可能还无法开工,EB-5申请也就无法启动;有些项目的管理方资质尚浅,可能会因为运营不善而造成亏损;还有些项目是融资型项目,而非传统的借贷、股权项目,获利高但风险也大。<sup>[17]</sup>值得注意的是,所有的“区域



中心”项目都是独立经营、自负盈亏的商业机构,而不是美国政府的下属组织。

### 三、投资移民的发展趋势

投资移民的风险需要警惕,但是投资移民的前景依然看涨,在可预见的几年内,即美国经济复苏前,投资移民的政策会继续宽松,中国大陆的投资移民人数也将持续上涨。

首先,美国移民局在近几年内还将继续放宽投资移民政策,以吸引更多的申请人。目前美国经济处于低谷,财政赤字严重,国内失业率连创新高。为了走出困局,美国政府只有增加基础项目的投入、竭尽全力降低失业率。而投资移民项目吸引来的海外资金、可能创造的就业岗位正是其急需的。一方面,申请人的海外资金能否缓解国内项目的融资压力;另一方面,以创造就业岗位为目的的投资,更能够直接减低失业率。

其次,投资移民的申请总人数将持续增加。美国每年的投资移民配额是10000名,但是历年来的申请配额有大量剩余,其主要原因是不明确、高风险的政策标准。但是,随着移民局持续放宽投资移民的标准、出台明确的行政指南,申请投资移民的成功率也会随之上升。另一个因素是,其他移民国家不断提高投资移民的要求,使得很多潜在的移民申请人转向美国。例如,加拿大的投资移民金额从40万上升到80万加币,新加坡的投资移民金额从150万上升到250万新币。相比之下,美国投资移民的50万美金更有吸引力和竞争力。<sup>[18]</sup>

再次,中国大陆的申请人数量将不断增加。目前中国大陆的投资移民申请人多是新贵阶层,其中房地产投资商占了很大比例,也不乏来自金融业、民营企业、国际贸易业的佼佼者。随着居民财富不断累积、人民币的持续升值,一般阶层的中国居民也将具备申请投资移民的条件。因此短期内,中国大陆投资移民将持续升温。美国投资移民的门槛是50万美金,约合340万人民币,北京二环以内的新楼盘均价3万每平米,一套120平米的三居室就要360万。也就是说,“从理论上,居住二环以内的北京人民都具备了移民美国的条件”。<sup>[19]</sup>此处仅以北京为例,事实上全国各地的居民财富都在膨

胀,潜在的投资移民申请人数更是蔚为壮观的。

最后,从长远来看,美国投资移民政策终将收紧。虽然短期内美国移民局提高投资移民金额、出台限制性规定的可能性很小,但是从投资移民的立项目的和美国移民政策的精神来看,投资移民的政策不可能长期宽松。一方面,投资移民的立项初衷在于吸引海外的高素质人才,鼓励他们运用自己的智慧和勤劳双手在美国积极创业,建立起一家家商业成功、理念先进、员工众多的企业,其实质在于高端商业人才的争夺。而现在的投资移民项目多少有些变味,甚至被学者诟病为“花钱买绿卡”项目。美国国内已经开始重视投资移民申请人的个人素质问题,要求移民裁判官对申请人的知识背景、社会背景进行综合考量。<sup>[20]</sup>一旦美国经济复苏,精明的美国政府就会迅速收紧投资移民政策。与此同时,美国移民法的“民族区域多样化”原则会限制来自中国大陆的申请人。美国为了保证移民的多样性,均势各民族各种族的移民,常常采取“国别配额”的做法,限制某一个民族、某一个区域的移民数量。<sup>[21]</sup>随着中国大陆投资移民申请人逐年增多,中国移民的配额将趋于饱和,申请人不仅要接受移民局的重点审查,还要相互竞争。

### 四、结语

美国投资移民热的持续升温值得我们的关注。对中国而言,上亿美元的资金通过投资移民的方式流向了美国,同时流失的还有大量新贵阶层、高端商业人才甚至社会中产阶层。但是,资金的流动是全球化的正常现象,我们不应当认为投资移民申请人不爱国,进而歧视他们。其实投资移民申请人的绝大多数资产仍然在中国,他们寻求移民可能只是为了子女获得更好的教育,为了事业迈入国际行列。因此,我们更应该和成功的中国投资移民保持联系,把他们看成是促进中美经济交往的积极力量,是中国在海外的投资力量,同时出台优惠政策,吸引成功的华侨回国投资。

同时,投资移民的程序比较复杂、风险较高,并不像个别倾向性宣传所说的“移民其实很简单”。目前,绝大多数国内移民中介不具备代理申

请人、直接在境外办理投资移民申请的资质;他们更多的是进行市场营销、广告宣传、招揽客户,然后把潜在的申请人介绍给境外的移民律师,从中收取中介费。为了吸引更多的客户,移民中介的营销、宣传往往淡化、隐瞒投资移民的难度和风险,造成投资移民申请人错误估计风险,甚至盲目申请。因此,我国外事、公安等有关部门应当采取有效措施,规范中介行业,发布投资移民指导信息,提高投资移民申请人的风险意识。同时,税务部门、工商部门也应当完善中国的财税制度、会计制度,使得投资移民申请人能够提供可靠的纳税记录、工商登记,提高申请的成功率。

总之,美国投资移民风险与机遇并存,申请人要抓住近几年的有利时机,也要冷静分析投资移民过程可能遇到的风险,避免因信息不对称而造成的申请失败或投资失败。

注释:

[1]熊敏:《美国投资移民详解》,载《中国民营科技与经济》2011年第6期。

[2]翁里:《国际移民法理论与实践》,法律出版社2001年版,第251页。

[3]据美国统计报告,1990—2005年期间只有6024名申请人通过EB-5签证获得美国永久居留权,平均每年不到400人。参见Government Accountability Office, No. GAO-05-256, Immigration Investors: Small Number of Participants Attributed to Pending Regulations and Other Factors DB/OL, <http://www.gao.gov/new.items/d05256.pdf>, 2005-04。

[4]数据来源于美国移民局官方网站, Immigrant Investor Regional Centers DB/OL, <http://www.uscis.gov/eb-5centers>, 2011-12-22。

[5]廖小健:《中国对美投资移民及发展趋势研究》,载《广州社会主义学院学报》2011年第2期。

[6]《长篇大论详细分析美国投资移民现状》DB/OL, 美成达网, <http://www.candyvisa.com/USA%2DImmigration%2Dvisa/20100719/meiguotouziyimin%2Dxianzhuang>, 2010-07-19。

[7] [12]Hearing on Promoting Job Creation and Foreign Investment in the United States: An Assessment

of the EB-5 Regional Center Program: Summary, Testimony of Stephen Yale-Loehr, 14-17 Bender's Immigration Bulletin 2 (September 2009).

[8]Leslie Thiele, Residence in the United States through Investment: Reality or Chimera, 3 Albany Government Law Review 103 (2010).

[9] [11] [13] [20]Michael B. Sichter, Pumping Up America: Using the EB-5 Visa to Inject Entrepreneurial Steroids into A Struggling U.S. Economy, 79 UMKC Law Review 1007 (2009). 四个历史性案例分别是In Re Soffici案(规定就业岗位必须是新创造的,而不是恢复旧企业原有的岗位)、In Re Izumii案(规定投资人必须全额投资,如果有债务借款抵押等形式的投资时,必须提供个人资产担保)、In Re Hsiung案(规定投资人以固定资产投资时,必须依照合理市场价格折算;使用银行本票必须提供个人资产担保)、In Re Ho案(规定投资人必须对投资行为直接负责,必须证明投资资金的合法来源,说明创造就业岗位的计划)。

[10]Charles Gorden, Stanley Mailman & Stephen Yale-Loehr, Immigration Law and Procedure, Matthew Bender and Company Inc. (2004), Section 39.011a.

[14]《美国EB-5投资移民绿卡》DB/OL, 齐柯马(美国)律师所, <http://www.cmawgroup.com/cn/EB5.html>, 2011-12-31。

[15]Internal Revenue Service, Basic Tax for Green Card Holders: Understanding Your U.S. Tax Obligation (2006) DB/OL, <http://www.irs.gov/pub/irs-pdf/p4588.pdf>.

[16]《美彻查公民海外资产,部分华人为“保财”无奈放弃绿卡》,载《中国日报》2011年12月28日。

[17]钱庆:《如何规避美国投资移民风险》,载《国际市场》2011年第09期。

[18]《中国出现第三拨移民高潮 中坚阶层集体流失》N, 载《齐鲁晚报》2010年6月4日, [http://news.xinhuanet.com/politics/2010-06/04/c\\_12182093.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2010-06/04/c_12182093.htm).

[19]《在北京买房?不如移民吧》,载《半岛晨报》2010年6月6日, [http://www.baojnews.com/\\_info/content\\_164709.htm](http://www.baojnews.com/_info/content_164709.htm).

[21]刘国福:《技术移民法律制度研究》,中国经济出版社2011年版,第143-144页。

(作者单位:厦门大学国际关系学院,福建 厦门 361005)  
(责任编辑:陈燕)